

University of Groningen

Annotatie bij Gerechtshof 's-Gravenhage 21 maart 2006 (Gebiedsontzegging ex art. 172 lid 3 Gemw)

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E., (2006). *Annotatie bij Gerechtshof 's-Gravenhage 21 maart 2006 (Gebiedsontzegging ex art. 172 lid 3 Gemw)*, Nr. AV6352, 6 blz., mrt. 21, 2006.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

AB Rechtspraak BestuursrechtAB 2006, 396
HOF 'S-GRAVENHAGE
21 maart 2006, nr. 2200138705
(Mrs. B.A. Stoker-Klein, G.J.W. van Oven en A.W.M. Bijloos)
m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder* [1]

m.nt. A.E. SchilderJ.G. Brouwer

Regeling

Gemeentewet art. 172 lid 3

Essentie

Onmiddellijke handhaving openbare orde; verblijfsontzegging.

Onmiddellijke handhaving openbare orde; verblijfsontzegging.

Samenvatting

Het hof is van oordeel dat de overlast van de verdachte in het gebied Binnenrotte in de omvang en de mate waarin die zich in de in het bevel bedoelde periode in het betrokken gebied voordeed, ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde in de zin van art. 172 lid 3 Gemeentewet kan opleveren. Onder dergelijke omstandigheden kan een ontzegging zich in het betrokken gebied op te houden, op zichzelf redelijkerwijs noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde teneinde een einde te maken aan verdachtes gedragingen en het negatieve effect daarvan op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in het betrokken gebied.

Hoewel de burgemeester beoordelingsvrijheid toekomt bij de gebruikmaking van zijn bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet, dient een krachtens die bepaling gegeven bevel proportioneel te zijn aan de te bestrijden gedraging en moet – redelijkerwijs gesproken – geen minder zwaar middel voorhanden zijn dan dat bevel (subsidiariteit). Met inachtneming van een en ander dient de burgemeester de inhoud van het bevel naar plaats, tijd en omstandigheden te bepalen.

De door verdachte veroorzaakte overlast was aanmerkelijk en structureel. In het bevel is vermeld dat verdachte in verband daarmee een beroep kan doen op het hulpaanbod van het Leger des Heils. Voorts is verdachte verschillende malen gewaarschuwd voor de gevolgen van zijn gedrag en hebben minder verstrekkende maatregelen als een gebiedsontzegging geen gunstig effect gehad. Dat de burgemeester de in art. 2.10.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam en de gebruiksinstructie 'Gebiedsontzeggingen art. 2.10.1 van de APV Rotterdam' opgenomen mogelijkheid van een gebiedsontzegging voor de duur van maximaal veertien dagen klaarblijkelijk onvoldoende achtte om de door verdachte veroorzaakte, specifieke overlast als hiervoor omschreven terug te dringen, is naar het oordeel van het hof niet onbegrijpelijk.

Een dergelijke gebiedsontzegging betreft een duidelijk gemarkeerd, beperkt gebied en het is verdachte daarbij bovendien uitdrukkelijk toegestaan een route in dit gebied te lopen om het daarin gelegen pand van het Leger des Heils te bereiken waar hij de hem aangeboden hulp kan ontvangen. De gebiedsontzegging is voorts beperkt tot de duur van twaalf weken, hetgeen een te overziene tijdspanne betreft.

Partijen

Gewezen op het hoger beroep tegen het vonnis van de Rb. te Rotterdam van 23 februari 2005 en de van dat vonnis deel uitmakende beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging in de strafzaak tegen de verdachte X.

Tekst

Gewezen op het hoger beroep tegen het vonnis van de Rb. te Rotterdam van 23 februari 2005 en de van dat vonnis deel uitmakende beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging in de strafzaak tegen de verdachte X.

Onderzoek van de zaak

Dit arrest is gewezen naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting in eerste aanleg en het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep van dit hof van 7 maart 2006.

Het hof heeft kennisgenomen van de vordering van de advocaat-generaal.

Tenlastelegging

Aan de verdachte is tenlastegelegd hetgeen vermeld staat in de inleidende dagvaarding, waarvan kopieën in dit arrest zijn gevoegd.

Het hof heeft de feiten die in deze dagvaardingen zijn opgenomen van een doorlopende nummering voorzien.

Het zal die nummering in dit arrest aanhouden.

Procesgang

In eerste aanleg is de verdachte vrijgesproken van het tenlastegelegde.

De officier van justitie heeft tegen het vonnis hoger beroep ingesteld.

Het vonnis waarvan beroep

Het vonnis waarvan beroep kan niet in stand blijven omdat het hof zich daarmee niet verenigt.

Nadere overweging

Aan de verdachte wordt verweten dat hij geen gevolg heeft gegeven aan een door de burgemeester van Rotterdam op grond van art. 172 lid 3 Gemeentewet gegeven bevel ter handhaving van de openbare orde. Daarmee is aan de orde de vraag of dat bevel inderdaad krachtens genoemde wetsbepaling is gegeven en daarmee: of het 'krachtens wettelijk voorschrift' in de zin van art. 184 wetboek van Strafrecht is gedaan. Dienaangaande overweegt het hof het navolgende.

Uit het dossier – met name uit het door de advocaat-generaal ter zitting van 7 maart 2006 overgelegde proces-verbaal van bevindingen d.d. 31 mei 2005 – blijkt dat de verdachte structureel overlast veroorzaakte in het centrum van Rotterdam in het gebied Binnenrotte. Met het oog op het tegengaan van de overlast van de verdachte heeft de burgemeester een – aan de verdachte betekend – bevel uitgevaardigd dat de verdachte zich gedurende twaalf weken niet mocht ophouden in het desbetreffende gebied. In de tenlasteleggingen wordt de verdachte verweten dat hij op 9 juli 2004 en op 19 augustus 2004 niet heeft voldaan aan dat door de burgemeester gegeven bevel.

Het hof is van oordeel dat de overlast van de verdachte in het gebied Binnenrotte in de omvang en de mate waarin die zich in de in het bevel bedoelde periode in het betrokken gebied voordeed, ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde in de zin van art. 172 lid 3 Gemeentewet kan opleveren. Onder dergelijke omstandigheden kan een ontzegging zich in het betrokken gebied op te houden, op zichzelf redelijkerwijs noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde teneinde een einde te maken aan verdachtes gedragingen en het negatieve effect daarvan op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in het betrokken gebied.

Hoewel de burgemeester beoordelingsvrijheid toekomt bij de gebruikmaking van zijn bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet, dient een krachtens die bepaling gegeven bevel proportioneel te zijn aan de te bestrijden gedraging en moet – redelijkerwijs gesproken – geen minder zwaar middel voorhanden zijn dan dat bevel (subsidiariteit). Met inachtneming van een en ander dient de burgemeester de inhoud van het bevel naar plaats, tijd en omstandigheden te bepalen.

De door verdachte veroorzaakte overlast was aanmerkelijk en structureel. Uit het proces-verbaal van bevindingen van 31 mei 2005 blijkt dat deze overlast met name bestond uit het dagelijks bedelen, het slapen en het doen van natuurlijke behoeften in portieken van buurtbewoners, en het zodanig gekleed gaan dat zijn geslachtsdelen ontbloot waren. In 2003 waren er dertig op verdachte betrekking hebbende registraties van dergelijke incidenten en in 2004 negen. Verdachte lijdt aan een psychische stoornis. In het bevel is vermeld dat verdachte in verband daarmee een beroep kan doen op het hulpaanbod van het Leger des Heils. Voorts is verdachte verschillende malen gewaarschuwd voor de gevolgen van zijn gedrag en hebben minder verstrekkende maatregelen als een gebiedsontzegging geen gunstig effect gehad. Dat de burgemeester de in art. 2.10.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam en de gebruiksinstructie 'Gebiedsontzeggingen art. 2.10.1 van de APV Rotterdam' opgenomen mogelijkheid van een gebiedsontzegging voor de duur van maximaal veertien dagen klaarblijkelijk onvoldoende achtte om de door verdachte veroorzaakte, specifieke overlast als hiervoor omschreven terug te dringen, is naar het oordeel van het hof niet onbegrijpelijk.

Een dergelijke gebiedsontzegging betreft een duidelijk gemarkeerd, beperkt gebied en het is verdachte daarbij bovendien uitdrukkelijk toegestaan een route in dit gebied te lopen om het daarin gelegen pand van het Leger des Heils te bereiken waar hij de hem aangeboden hulp kan ontvangen. De gebiedsontzegging is voorts beperkt tot de duur van twaalf weken, hetgeen een te overziene tijdsperiode

betreft.

Gelet op het vorenoverwogene is het hof anders dan de rechtbank van oordeel dat het bevel van de burgemeester voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat dit bevel in dit geval ook aan verdachte kon worden opgelegd.

Bewezenverklaring

Het hof acht wettig en overtuigend bewezen dat de verdachte het onder 1 en 2 tenlastegelegde heeft begaan, met dien verstande dat:

(zie de hierna ingevoegde bijlage (niet opgenomen, red.) die van dit arrest deel uitmaakt)

Hetgeen meer of anders is tenlastegelegd, is niet bewezen. De verdachte moet daarvan worden vrijgesproken.

Voorzover in de tenlastelegging taal- en/of schrijffouten voorkomen, zijn deze in de bewezenverklaring verbeterd. Blijkens het verhandelde ter terechtzitting is de verdachte daardoor niet geschaad in de verdediging.

Bewijsvoering

Het hof grondt zijn overtuiging dat de verdachte het bewezenverklaarde heeft begaan op de feiten en omstandigheden die in de bewijsmiddelen zijn vervat en die reden geven tot de bewezenverklaring.

In die gevallen waarin de wet aanvulling van het arrest vereist met de bewijsmiddelen dan wel, voor zover art. 359 lid 3 tweede volzin wetboek van Strafvordering wordt toegepast, met een opgave daarvan, zal zulks plaatsvinden in een aanvulling die als bijlage aan dit arrest zal worden gehecht.

Strafbaarheid van het bewezenverklaarde

Het bewezenverklaarde levert op:

Ten aanzien van het onder 1 en 2 bewezenverklaarde:

opzettelijk niet voldoen aan een bevel, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast.

Strafbaarheid van de verdachte

Er is geen omstandigheid aannemelijk geworden die de strafbaarheid van de verdachte uitsluit. De verdachte is dus strafbaar.

Strafmotivering

De advocaat-generaal heeft geconcludeerd tot vernietiging van het vonnis waarvan beroep en opnieuw rechtdoende tot veroordeling van de verdachte terzake van het onder 1 en 2 tenlastegelegde tot een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van acht weken met een proeftijd voor de duur van twee jaren.

Het hof heeft de op te leggen straf bepaald op grond van de ernst van de feiten en de omstandigheden waaronder deze is begaan en op grond van de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, zoals daarvan is gebleken uit het onderzoek ter terechtzitting.

Daarbij heeft het hof in het bijzonder het volgende in aanmerking genomen.

De verdachte heeft zich tweemaal schuldig gemaakt aan het negeren van een aan hem in verband met overlastgevende activiteiten gegeven gebiedsontzegging. Aldus handelende heeft de verdachte er blijk van gegeven ambtelijke bevelen te negeren en geen oog te hebben voor het doel van die ontzegging, te weten het terugdringen van overlast.

Voorts is komen vast te staan dat de verdachte, blijkens een hem betreffend uittreksel uit het Justitieel Documentatieregister d.d. 23 februari 2006, eerder is veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten.

In het voordeel van de verdachte heeft het hof nadrukkelijk rekening gehouden met de geestelijke gesteldheid van de verdachte.

Het hof is – alles overwegende – van oordeel dat een geheel voorwaardelijke gevangenisstraf van navermelde duur een passende en geboden reactie vormt.

Vordering tenuitvoerlegging

Bij vonnis van de politierechter in de Rb. te Rotterdam van 21 mei 2003 is de verdachte onder meer veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van twee weken, met bevel dat die gevangenisstraf niet ten uitvoer zal worden gelegd onder de algemene voorwaarde dat de verdachte zich vóór het einde van de proeftijd van twee jaren niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting in hoger beroep geconcludeerd tot verlenging van de proeftijd met één jaar.

Het hof is eveneens van oordeel dat de proeftijd met één jaar moet worden verlengd.

Toepasselijke wettelijke voorschriften

Het hof heeft gelet op de art. 14a (oud), 14b (oud), 14c, 14f, 57 en 184 wetboek van Strafrecht.

Beslissing (bij verstek)

Het hof:

vernietigt het vonnis waarvan beroep en doet opnieuw recht;

verklaart bewezen dat de verdachte het onder 1 en 2 tenlastegelegde, zoals hierboven omschreven, heeft begaan;

verklaart niet bewezen hetgeen terzake meer of anders is tenlastegelegd en spreekt de verdachte daarvan vrij;

bepaalt dat het bewezenverklaarde de hierboven vermelde strafbare feiten oplevert;

verklaart de verdachte strafbaar terzake van het bewezenverklaarde;

veroordeelt de verdachte tot een gevangenisstraf voor de duur van 8 (acht) weken;

beveelt dat de gevangenisstraf niet ten uitvoer zal worden gelegd, tenzij de rechter later anders mocht gelasten op grond dat de verdachte zich vóór het einde van de proeftijd van 2 (twee) jaren aan een strafbaar feit heeft schuldig gemaakt;

verlengt de proeftijd als vermeld in het vonnis van de politierechter in de Rb. te Rotterdam van 21 mei 2003 met een termijn van 1 (één) jaar.

Noot

1 Een psychisch gestoorde man veroorzaakt structureel overlast in het centrum van Rotterdam in het gebied Binnenrotte: hij bedelt dagelijks, doet zijn natuurlijke behoeften in portieken van buurtbewoners en gaat zodanig gekleed dat zijn geslachtsdelen ontbloom zijn. In 2003 bedraagt het aantal geregistreerde incidenten 30 en halverwege 2004 staat de teller op negen. Om een einde aan deze overlast te maken, legt de burgemeester de man het bevel op zich gedurende twaalf weken niet op te houden in het centrum van Rotterdam, met een uitzondering voor de route in dit gebied die leidt naar een pand van het Leger de Heils om hem niet de gelegenheid te ontnemen daar hulp te ontvangen. De man negeert de gebiedsontzegging echter in ieder geval tot twee keer toe. Hiervoor vervolgt het OM hem strafrechtelijk.

2 Het negeren van een bevel krachtens art. 172 lid 3 Gemw is een misdrijf in de zin van art. 184 Sr. Het bevel van de burgemeester wordt gezien als een wettelijk voorschrift, mits het verbindend is en rechtmatig is gegeven. De strafrechter dient dit te onderzoeken (HR 24 september 2002, NJ 2003, 80 (m.nt. Buruma); Gst. 2002, 7176, 5 (m.nt. De Jong)). Is verweer ter zake hiervan gevoerd, dan moet de strafrechter van dat onderzoek doen blijken en gemotiveerd op dat verweer beslissen (zie hierover Rogier onder deze uitspraak in Gst. 2006, 102, 7255, De Jong onder HR 24 september 2002, Gst. 2002, 7176, 65 en Brouwer en Schilder onder Polr. Rb. Roermond, 24 maart 2003, JB 2003, 132). In deze uitspraak beperkt het hof zich tot de vraag of de burgemeester met zijn bevel binnen de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit is gebleven. Het hof komt tot de slotsom dat aan die beide eisen is voldaan, hetgeen gezien de aard en intensiteit van de overlast niet verwonderlijk is.

3 De vraag van de verbindendheid is echter vele malen interessanter. Kan de burgemeester in een geval als dit art. 172 lid 3 Gemw toepassen? Naar onze stellige overtuiging niet en wel om meerdere redenen. De belangrijkste reden is gelegen in het feit dat dit openbare-ordeprobleem van structurele aard is. Het gaat hier niet om een plotseling opkomend probleem, de verstoring van de openbare orde speelt al jaren en kan worden beëindigd met een instrument van de algemene bestuurlijke handhaving van de openbare orde. De burgemeester kan gewoon een verblijfsontzegging opleggen op grond van de democratisch gelegitimeerde verordening in de Rotterdamse APV.

De bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw is er één in de sfeer van wat art. 5:23 Awb noemt de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Een onmiddellijkheidsinstrument is bedoeld voor een situatie waarin zich een plotseling opkomend gevaar voor de openbare orde voortdoet of aandient dat de burgemeester niet met democratisch gelegitimeerde regelgeving kan keren. Dat kan zijn omdat zodanige regelgeving volledig ontbreekt, het kan ook zijn dat een bevoegdheid in de sfeer van de algemene bestuurlijke handhaving geen geschikt instrument inhoudt om de zich plotseling voordoende ordeproblemen het

hoofd te bieden. In zo'n situatie is de burgemeester gerechtigd eigen, niet-democratisch gewaarborgde regels af te kondigen. Is het gevaar voor de openbare orde zo groot dat van één van de twee in art. 175 Gemw beschreven situaties sprake is – oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – dan mag de burgemeester op basis van deze bepaling zelfs afwijken van democratisch gelegeitimeerde regelgeving, met uitzondering van de Grondwet. Die ruimte biedt art. 172 lid 3 Gemw niet (zie bijvoorbeeld. E.T. Brainich von Brainich Felth, openbare orde en veiligheid, art. 172 Gemeentewet, Tekst en commentaar, Deventer, 2006, p. 123).

Ook om deze reden is het bevel van de burgemeester onverbindend, want hij wijkt af van de plaatselijke verordening (zie ook ons commentaar Vz. Rb. Rotterdam 6 september 2002, JB 2002, 382).

4 waarom dient de toepassing van een onmiddellijkheidsinstrument gereserveerd te blijven voor deze bijzondere situaties? Om de onmiddellijke handhaving te faciliteren zondert art. 5:23 Awb de toepassing van de onmiddellijke bevoegdheden van de burgemeester uit van de eisen van Afd. 5.3 Awb. De wetgever heeft dit noodzakelijk gevonden omdat het handelen in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde veel overeenkomst vertoont met de toepassing van de bestuursdwang. Zou de burgemeester bij de onmiddellijke handhaving van de openbare orde de eisen van Afd. 5.3 in acht moeten nemen, dan zou dit het aanpakken van (dreigende) ordeverstoringen ernstig bemoeilijken. Art. 5:23 Awb stelt buiten twijfel dat de burgemeester bij de onmiddellijke handhaving van de openbare orde personen die de orde in gevaar brengen niet eerst hoeft te waarschuwen en een begunstigingstermijn aan te bieden. Evenmin is de burgemeester gehouden zijn beslissing op schrift te stellen en te motiveren, noch hoeft hij aan te geven welk wettelijk voorschrift is overtreden. Vaak kan de burgemeester dat ook niet, want onmiddellijkheidsinstrumenten mag hij nu juist inzetten nog voordat een specifiek wettelijk voorschrift wordt overtreden.

Wat is nu de situatie als de burgemeester deze waarborgen wel allemaal in acht neemt? Mag hij zijn onmiddellijkheidsinstrumentarium dan aanwenden in situaties die hiervoor niet bedoeld zijn, zoals de Rotterdamse burgemeester in dit geval doet? Nee, want dat zou betekenen dat de burgemeester de regelgevende taak van de raad als het ware zou kunnen overnemen. Hij zou op elk door hem gewenst moment bevelen kunnen geven waarvan de niet-naleving een misdrijf is. Dat is niet alleen een a-typisch verschijnsel – normaal gesproken levert de niet-naleving van een lokaal voorschrift immers slechts een overtreding op –, maar ook past dit niet in de grondwettelijk vastgelegde verdeling van taken binnen een gemeente.

5 Als er van een situatie sprake is die de inzet van een onmiddellijkheidsinstrument rechtvaardigt, dan kan de burgemeester kiezen uit verschillende in zwaarte variërende bevoegdheden. Welk instrument de burgemeester ook in stelling brengt, de inhoud van een maatregel in het kader van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde moet altijd voldoen aan tenminste de volgende eisen. Ten eerste kunnen dit soort van maatregelen uitsluitend reparatoir van aard zijn, zo blijkt uit tal van uitspraken. Ten tweede moet de inzet van de bevoegdheid een onverwijlde reactie zijn op de (dreigende) verstoring van de openbare orde (zie ABRvS 9 juni 2004, AB 2005, 331). Ten derde moet de maatregel de (dreigende) verstoring van de openbare orde per direct aanpakken (zie Brouwer onder ABRvS 17 november 2004, AB 2005, 410). Ten vierde dient de duur van de maatregel direct gekoppeld te zijn aan de tijd dat de openbare orde verstoord is, dan wel dat er ernstige vrees voor verstoring bestaat (zie De Jong onder Rb. Rotterdam 23 februari 2005, Gst. 2005, 7230, 84).

6 De ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde is in deze casus semi-permanent, althans de psychische stoornis van de man zal wel niet bij het Leger des Heils verholpen kunnen worden. Betekent dit nu dat als art. 172 lid 3 Gemw rechtsgeldig wordt toegepast de termijn bijvoorbeeld 6 maanden kan bedragen, zoals in Rotterdam wel is voorgekomen. Anders dan bijvoorbeeld Hennekens (Gst. 1996, 7030, p. 221) menen wij dat deze bepaling slechts zeer beperkte duurmogelijkheden biedt. In de parlementaire geschiedenis is deze bevoegdheid consequent aangeduid als de lichte bevelsbevoegdheid, licht in

verhouding tot het zware instrument van art. 175 Gemw. Als voorbeeld van een maatregel die de burgemeester zou mogen geven, is tijdens de parlementaire behandeling het bevel aan supporters een bepaalde route te volgen genoemd (Kamerstukken II 19 403, nr. 64a). In een uitspraak van 19 januari 1996 (zaaksnummer: 95/8114) oordeelde de Rb. Amsterdam een gebiedsontzegging van acht uren op grond van art. 172 lid 3 Gemw nog wel toelaatbaar, maar een ontzegging van 14 dagen bevel niet.

Ook het internationale recht stelt eisen. Het Europese Hof heeft in een zaak van Landvreugd tegen Nederland (EHRM 4 juni 2002, AB 2003, (m.nt. Brouwer en Schilder)) met slechts vier tegen drie stemmen beslist dat een gebiedsontzegging van 14 dagen op basis van art. 175 Gemw. voldoet aan de eisen van de foreseeability, vooral omdat de betrokkene hiervoor nadrukkelijk was gewaarschuwd.

7 Een niet-onbelangrijke vraag tenslotte is nog hoe lang de burgemeester in een onmiddellijkheidssituatie gebruik mag blijven maken van zijn eigen samenstel van regels. De noodzaak hiertoe bestaat zolang als de lokale politiek tijd nodig heeft om ter zake een verordening aan te nemen. Die verordening vormt het ultieme bewijs dat de inperking van het door het EVRM beschermde recht op bewegingsvrijheid noodzakelijk is in een democratische rechtsorde zoals art. 2 van het Vierde Protocol van het EVRM eist. In de bovengenoemde zaak van Landvreugd moest het EHRM de eis van 'necessary in a democratic society' omzeilen om tot een voor de Amsterdamse burgemeester gunstig resultaat te komen.

Wat dit betreft is de jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot gebiedsontzeggingen op basis van noodbevelen in Amsterdam in de jaren tachtig en negentig weinig gelukkig. Aan de burgemeester van Amsterdam is meer dan 13 jaren toegestaan gebiedsontzeggingen te geven met behulp van noodbevelen. In 1996 maakte de Afdeling bestuursrechtspraak (ABRvS 14 mei 1996, Rawb 1996, 108 (m.nt. De Jong), JB 1996, (m.nt. BvM)) hieraan een einde, nadat de Hoge Raad een hint in die richting had gegeven (HR 23 april 1996, NJ 1996, 514).

8 De bevoegdheden in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde zijn niet bedoeld voor het bestrijden van structurele overlast. Hiervoor dient de raad een verordening op te stellen. Dat is in het Rotterdamse geval ook gebeurd. Per 12 maart 2006 is een gewijzigde verordening in werking getreden. De maximale duur van een gebiedsontzegging is hierin opgetrokken naar acht weken. Dat is in vergelijking tot bijvoorbeeld de duur van civielrechtelijke straat-, wijk- en stadverboden een bescheiden termijn.

J.G. Brouwer en A.E. Schilder

*[1] Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. A.E. Schilder is hoofd Constitutioneel Beleid van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en parttime universitair hoofddocent staat- en bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden.

Copyright (C) Kluwer 2009 AB 2006, 396